

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara maritim yang sebagian besar berupa lautan tentu memiliki banyak potensi ekonomi yang bersumber dari kekayaan laut seperti, perikanan, pariwisata, minyak bumi, dan garam yang semuanya terdapat di laut Indonesia. Disebutkan pada pasal 33 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia 1945 bahwa: *“bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”*. Lebih dari pada itu, pengelolaan laut di atur dalam UU Pasal 34 Tahun 2014 tentang Kelautan dan berdasarkan pada Pasal 20, Pasal 22D ayat (1), Pasal 25A, dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi:

“Dasar hukum Undang-Undang ini adalah: Pasal 20, Pasal 22D ayat (1), Pasal 25A, dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” Dalam undang-undang ini diatur tentang: Ruang lingkup, wilayah laut; pembangunan kelautan; pengelolaan kelautan; pengembangan ke lautan; pengelolaan ruang laut dan perlindungan lingkungan laut; pertahanan, keamanan, penegakan hukum, dan keselamatan di laut; Tata kelola dan kelembagaan laut; dan peran serta masyarakat”.

Banyaknya potensi laut yang dimiliki oleh Indonesia menjadikan Indonesia memiliki kekayaan laut yang melimpah baik dari sisi sumber daya laut maupun sumber daya ikan ya. Adapun capaian kinerja kelautan dan perikanan Indonesia dikatakan cukup baik dengan beberapa rincian indikator kinerja utama.

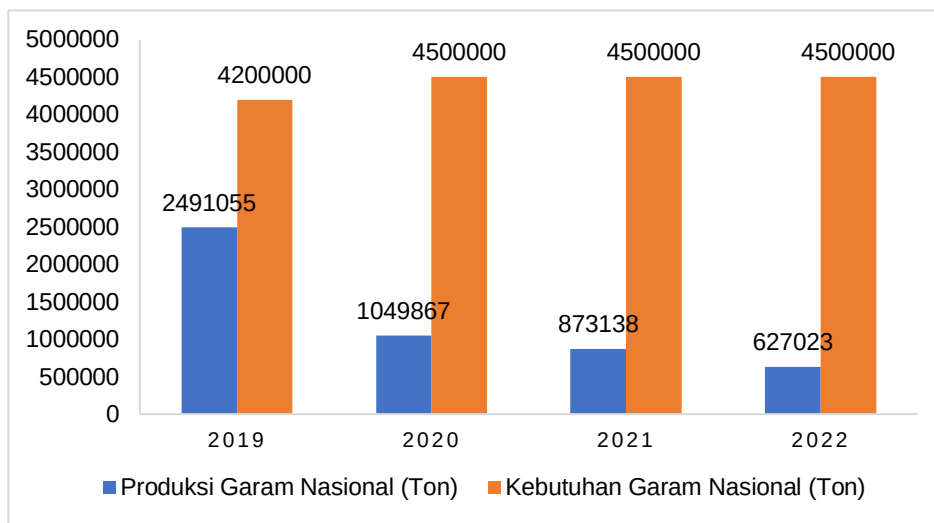
Tabel 1. 1 Capaian Kinerja Kelautan dan Perikanan 2021

No	Rincian IKU-KPI <i>Details</i>	Capaian-Performance 2021
1	Indeks Kesejahteraan Masyarakat KP	60,31
2	Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Perikanan (%/tahun)	5,45
	Nilai Ekspor Komoditas Perikanan (USD miliar)	5,72
4	Tingkat Konsumsi Ikan Dalam Negeri (kg/kap/thn)	55,16
5	Luas Kawasan Konservasi Perairan (KKP) yang dikelola secara berkelanjutan (juta ha)	28,4
7	Produksi Perikanan (juta ton)	24,47
	Perikanan tangkap	8,08
	Perikanan budidaya	16,39
8	Produksi garam (juta ton)	0,88
9	Persentase cakupan Wilayah Pengelolaan Perikanan (WPPNRI) yang dipantau dari kegiatan ilegal fishing	52,71

Sumber: Kelautan dan Perikanan dalam Angka 2022 dan Statistik KPP 2022

Salah satu indikator capaian kinerja kelautan dan perikanan yang disebutkan adalah produksi garam. Garam tentu menjadi kebutuhan yang sudah menjadi keharusan dalam kebutuhan sehari-hari, Garam digunakan untuk dikonsumsi sekaligus untuk kepentingan industri, di Indonesia sendiri garam umumnya diproduksi dengan menggunakan uap air laut pada sebidang tanah pantai dengan bantuan angin dan sinar matahari sebagai sumber energi penguapan, biasanya tempat untuk memproduksi garam adalah wilayah pesisir.

Indonesia memproduksi garam dengan memanfaatkan air laut, air danau asin, deposit dalam tanah, tambang garam, sumber air dalam tanah ataupun sungai berair payau, Indonesia lebih sering menggunakan bahan baku air laut dan air payau untuk produksi garam. Indonesia dengan kekayaan laut yang melimpah yang belum mampu mencapai pemenuhan kebutuhan konsumsi garam karena tingkat produksi garam yang masih rendah belum mampu memenuhi kebutuhan garam dalam hal industri.

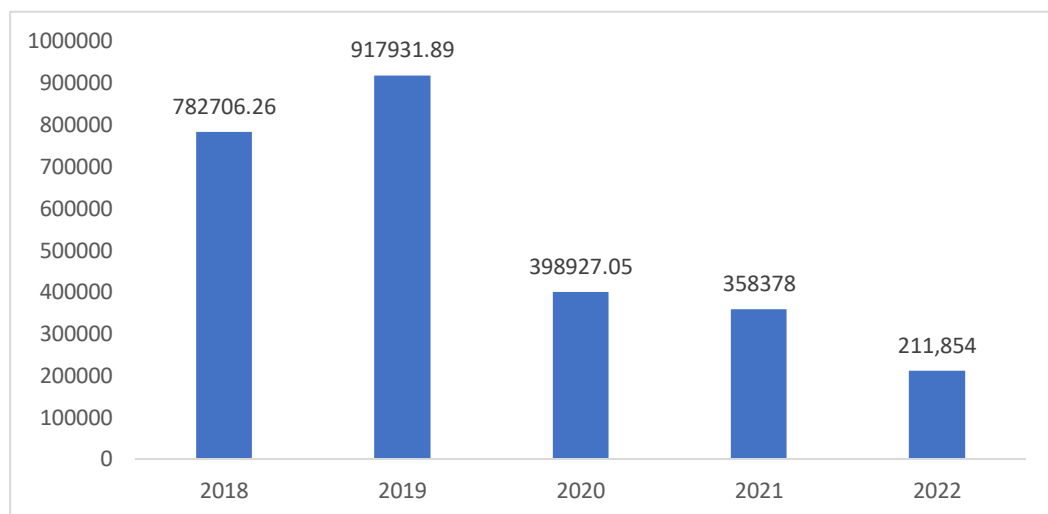


Gambar 1. 1 Produksi Garam Nasional dan Kebutuhan Garam Nasional Tahun 2019-2022

Sumber: BPS & Kementerian Kelautan dan Perikanan

Realisasi produksi garam nasional pada 2019 sebesar 2,5 juta ton sesuai target, namun pada tahun 2020 produksi garam mengalami penurunan dikarenakan kondisi cuaca dan pandemi covid-19, oleh karenanya berdampak pada jumlah produksi garam nasional. Pada tahun 2020, musim produksi garam rakyat dimulai sejak Juli dan diprediksi berakhir pada Desember. Musim produksi itu mundur dari biasanya yang dimulai pada Juni. Sehingga sebagian petani garam berhenti berproduksi karena harga jual garam terus anjlok. Kondisi cuaca juga kurang optimal untuk memproduksi garam. Untuk mengatasi kendala serapan garam rakyat, KKP berupaya meningkatkan kualitas garam rakyat dengan pengadaan pabrik pencuci garam dan mesin pencuci garam. Proyek percontohan mesin pengolah garam dengan kapasitas 20 ton per hari itu diharapkan meningkatkan kualitas garam setara kebutuhan bahan baku industri (Grahadyarini, 2020)

Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) menyebutkan pada tahun 2021 Indonesia memproduksi garam sebesar 873.138 ton. 2021 volume produksi garam Indonesia turun 17,03%, dan merosot lagi 27,74% pada 2022 menjadi 627.023ton. Sepanjang tahun lalu, KKP menargetkan produksi garam nasional sebanyak 2,1 juta ton. rendahnya produksi garam disebabkan oleh musim kemarau basah sehingga menjadikan petani kesulitan melakukan produksi garam. Hal itu membuat produksi garam rakyat tidak optimal. Musim kemarau basah ini juga diprediksi terjadi pada tahun 2021. Selain itu, pemanfaatan teknologi yang belum merata juga menyebabkan rendahnya produksi garam nasional. Faktor lainnya karena ongkos produksi yang mahal dan harga jual garam sering tak menentu (Rizaty, 2022).



Gambar 1. 2 Produksi Garam Jawa Timur Tahun 2018-2022 (Ton)

Sumber: Statistik.kpp 2022

Jawa Timur sendiri dalam waktu 5 tahun terakhir mengalami siklus produksi garam dengan kondisi yang sama dengan Indonesia yang pada tahun 2020 dan 2021 mengalami penurunan, sebagai provinsi produksi garam rakyat terbesar se-Indonesia dengan total tambak mencapai 11.150 hektare yang terbesar di 13 kabupaten/kota lumbungnya ada di Pulau Madura. Namun, produksi

garam rakyat tersebut hanya terserap pasar sekitar 80 persen, yaitu untuk konsumsi masyarakat (Alamsyah, 2020).

Stok garam di sentra produksi Jawa timur melimpah karena daya serap pasar yang rendah dan menyebabkan petambak sulit untuk menyimpan dan menjaga kualitas garam yang sudah di produksi. Pemerintah seharusnya mampu mengoptimalkan serapan garam rakyat dan audit ulang stok garam nasional sebagai landasan kebijakan importasi. Gubernur Jawa Timur menyampaikan bahwa tidak terserapnya garam di Jawa Timur bukan karena *oversupply* jika regulasi impor garam mampu seiring dengan tata cara menghitung produksi garam rakyat.

Kementerian Perindustrian menyebutkan bahawasanya Indonesia hingga awal Juli 2019 menyerap sekitar 1.009.000ton dari industri garam, sementara target pada akhir bulan mencapai 1.128.000ton. hal tersebut dikarenakan perusahaan yang telah meneken nota kesepahaman dengan pemerintah. Dari segi impor, Kemenperin mencatat realisasi pada semester I 2019 telah mencapai 1,2 juta ton atau setara 40 persen dari kuota impor pada tahun ini yang sebesar 2,7 juta ton. Adapun sisa kuota impor tahun ini diyakini akan dipergunakan pada semester II 2019. Kuota impor garam diberikan kepada sejumlah industri, seperti pengolahan garam, CAP, perusahaan kertas, perusahaan farmasi, hingga kosmetik. Sementara, pada pertengahan bulan ini PT Garam baru menyerap garam petani sebesar 4.000ton dari total 75.000ton pada tahun 2019. Angka ini lebih rendah ketimbang tahun lalu, kala perseroan menyerap 120.000ton dari total produksi garam rakyat sekitar 2,3 juta ton (Bisnis.tempo.co, n.d.).

Tabel 1. 2 Jumlah Petambak (Pemilik Lahan) Garam di Jawa Timur Tahun 2022

No	Petambak Garam di Jawa Timur Tahun 2022(orang)	
	Kabupaten/Kota	Jumlah
1	Kab. Bangkalan	132
2	Kab. Gresik	34
3	Kota Pasuruan	56
4	Kota Surabaya	209
5	Kab. Lamongan	267
6	Kab. Pamekasan	1.039
7	Kab. Pasuruan	56
8	Kab. Probolinggo	440
9	Kab. Sampang	2.007
10	Kab. Sidoarjo	48
12	Kab. Sumenep	1.790
13	Kab. Tuban	193

Sumber: Statistik.kkp tahun 2023

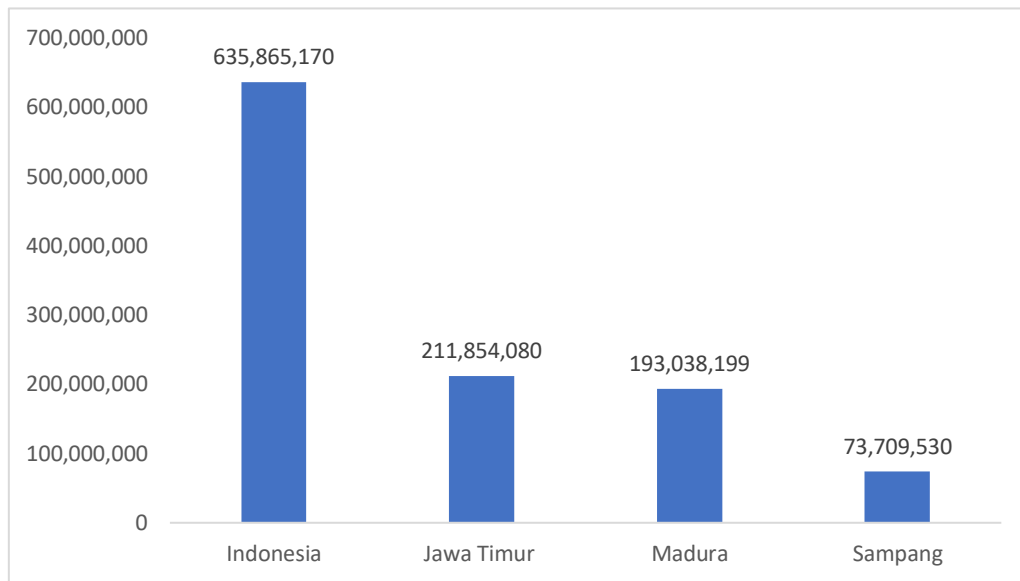
Petambak garam Jawa Timur pada tahun 2022 jumlah petambak garam di Jawa Timur, daerah yang bermata pencaharian sebagai petambak garam yang paling sedikit adalah di Kabupaten Gresik dengan jumlah petambak hanya 34 orang dan jumlah petambak garam terbanyak berada di Kabupaten Sampang yaitu sebanyak 2.007 orang. Jumlah petambak garam yang berbeda pada setiap daerah tentu berdampak pada tingkat produksi garam dari seluruh daerah di Jawa Timur.

Tabel 1. 3 Produksi Garam Jawa Timur Berdasarkan Kab. / Kota Tahun 2022

No	Produksi Garam Jawa Timur Tahun 2022	
	Kabupaten/Kota	Jumlah (ton)
1	Kab. Bangkalan	1.290.339
2	Kab. Gresik	954.025
3	Kota Pasuruan	1.281.953
4	Kota Surabaya	0
5	Kab. Lamongan	3.767.216
6	Kab. Pamekasan	37.528.720
7	Kab. Pasuruan	4.290.460
8	Kab. Probolinggo	3.866.902
9	Kab. Sampang	73.709.530
10	Kab. Sidoarjo	0
12	Kab. Sumenep	80.509.610
13	Kab. Tuban	4.601.565
	Total	211.854.080

Sumber: Statistik.kpp tahun 2023

Sehingga pulau madura dikenal dengan sebutan pulau garam. Salah satunya Sampang yang merupakan daerah produksi garam terbesar di Jawa Timur, pada tahun tahun 2021 capaian produksi garamnya mencapai 115.280 ton. Tidak dapat dipungkiri jika Sampang memiliki jumlah petambak yang banyak dan tambak yang luas menjadikan Sampang sebagai penghasil tambak terbesar dan mengalahkan beberapa daerah sekitarnya setelah Sumenep.



Gambar 1. 3 Perbandingan produksi garam (Ton) Tahun 2022
Sumber: Statistik.kkp Tahun 2023

Jawa Timur memiliki kontribusi sebesar 33% terhadap Indonesia, sedangkan kontribusi Madura untuk Jawa Timur sebesar 91% dapat dikatakan Madura sebagai penyumbang produksi garam terbanyak di Jawa Timur, sedangkan kontribusi produksi garam Sampang terhadap Madura sebesar 38%^{1/3} penyumbang produksi garam di Madura berasal dari Sampang, sedangkan kontribusi Sampang terhadap produksi nasional sebesar 11%. Produksi garam yang dilakukan petani garam Indonesia mengikuti jadwal cuaca yang sangat mendukung yaitu pada pertengahan tahun, waktu yang diperlukan selama proses produksi garam sekitar tiga sampai tujuh hari dan bisa lebih cepat jika cuaca panas, sebaliknya jika cuaca berubah-ubah maka memakan waktu lebih lama. Hal tersebut tentunya menghambat petani untuk meningkatkan produksi garam demikian ternyata belum mampu memenuhi kebutuhan garam nasional. Sehingga, perlu adanya perhatian khusus dari pemerintah maupun melalui kelembagaan terkait.

Kajian kelembagaan/aturan-aturan yang terdapat dalam usaha pegaraman bisa diawali dari aspek pembuatan garam. Kepemilikan tanah hingga usaha penciptaan garam bisa dipecah menjadi 2. (1) Usaha pegaraman yang digarap oleh owner tanah sendiri; serta (2) usaha pegaraman yang dicoba oleh petani penggarap (mantong). Bila usaha pegaraman dicoba oleh owner tanah hingga seluruh aktivitas mulai dari penyediaan perlengkapan penciptaan, persiapan penciptaan, proses penciptaan, pemungutan sampai pemasaran garam jadi tanggung jawab dalam otonomi owner tanah tersebut. Tetapi bila usaha penciptaan garam ini dicoba oleh mantong, hingga owner tanah hendak sediakan input penciptaan serta perlengkapan yang dibutuhkan dalam penciptaan garam. Demikian pula owner tanah hendak memainkan peranannya dalam pemasaran produk garam. Sedangkan mantong bertanggung jawab pada proses persiapan tanah pegaraman, perawatan tanah pegaraman sepanjang penciptaan dan pemungutan. Ada pula pembagian hasil yang berlaku merupakan sepertiga hasil garam dipecah kepada mantong serta 2 pertiga hasil dipecah kepada owner tanah. Kala terjalin kerugian hingga beban bayaran perlengkapan yang sudah dikeluarkan cuma hendak dibebankan kepada owner tanah.

Pada umumnya para petani tidak dalam posisi tawar, sehingga peran pengumpul masih lebih menonjol terutama dalam sistem pemasaran. Petani tidak memiliki modal yang cukup dalam melakukan usaha tani, ditambah lagi tingginya tingkatserangan hama dan penyakit yang menyerang tanaman. Kondisi tersebut diperberat oleh peran kelembagaan petani yang masih lemah. Kelompok tani yang dibentuk oleh para petan isebagai tempat belajar, bekerja sama, dan unit produksi,kadang dibentuk untuk kepentingan golongan tertentu. Akibatnya, petani hanya sebagai penerima harga sehingga pendapatan serta kesejahteraan petani

menurun (Managanta dkk.,2019). Berdasarkan orientasi pembangunan Indonesia pada saat ini, kelembagaan pertanian termasuk kelembagaan petani berperan sangat penting dalam menentukan keberhasilan pembangunan pertanian di masa depan (Darwanto dkk., 2016), dan memudahkan pemerintah dan pemangku kepentingan lainnya dalam memfasilitasipetani dalam berusahatani. Upaya meningkatkan produktivitas, efisiensi usahatani, dan daya saing petani dilakukan melalui pengembangan kelembagaan pertanian, termasuk di dalamnya penguatan kapasitas kelembagaan petani (Sihombing, 2023).

Kelembagaan pertanian menurut Djalil (2016) sejatinya sudah ada puluhan tahun silam, sebagai upaya pemberdayaan masyarakat petani, namun keberadaan tersebut belum mampu meningkatkan nilai tambah produk (NTP), padahal menurut Suswandi dan Sutarno (2017) menjelaskan bahwa dinamika kelompok tani yang baik, terlihat dari kuatnya faktor-faktor kekuatan yang mampu menggerakkan perilaku anggota kelompok untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien (Amam & Soetriono, 2019).

Kelembagaan petani garam di Sampang memiliki motif ekonomi dan ekonomi (sosial) yang sebenarnya jika dikelola dan dikembangkan dengan baik dapat menjajikan dalam artia mampu memberi keuntungan bagi petani garam untuk mendapatkan hasil produksi yang maksimal. Kondisi Kelembagaan industri pengolahan garam di Kabupaten Sampang mengalami pasang surut dan belum mampu bekerja secara optimal, selain itu dalam hal pemberdayaan menghadapi persaingan industri garam yang membutuhkan keterpaduan, baik keterpaduan sektoral dan *stakeholder*. Hal ini disebabkan karena untuk membangun industri garam yang berbasis usaha rakyat tidak hanya menjadi tanggung jawab satu

lembaga melainkan beberapa lembaga dan stakeholder mulai pemerintah, birokrasi, masyarakat, perguruan tinggi, dan investor.

Keberadaan kelembagaan petani memudahkan pemerintah dan pemangku kepentingan yang lain untuk memfasilitasi dan memberikan kekuatan pada petani. Kelembagaan petani diharapkan dapat membantu petani untuk masih belum berfungsi secara maksimal. Upaya peningkatan produktivitas, efisiensi usaha tani, dan daya saing petani dilakukan melalui pengembangan kelembagaan pertanian, termasuk di dalamnya penguatan kapasitas kelembagaan petani. Sedangkan kondisi lain yang dihadapi adalah komunitas usaha garam rakyat yang lemah karena belum memiliki lembaga representasi yang solid dan kuat serta benar-benar memperjuangkan kepentingan petani garam. Petani garam secara mandiri lemah dalam kualitas pendidikan dan kemampuan pemodalan. Hal ini semakin sulit karena akses petani garam terhadap lembaga pembiayaan/perbankan, informasi pasar dan teknologi. Tantangan dari kelembagaan garam adalah adanya egosektoral yang masih menjadi polemik dalam sinerg. Tentunya peran aktif pemerintah untuk memfasilitasi semua stakeholder garam untuk menduduki penyamaan persepsi dan komitmen secara bersamaan.

Secara praktikal, aturan main (kelembagaan) yang tersedia dalam kegiatan ekonomi akan menentukan seberapa efisien hasil ekonomi yang didapatkan, sekaligus menentukan seberapa besar distribusi ekonomi yang dipengaruhi oleh masing-masing partisipan. Pada titik ini dikatakan kelembagaan mempunyai pengaruh terhadap pencapaian ekonomi. Sementara itu, dalam jangka waktu tertentu, pencapaian ekonomi yang diperoleh partisipannya akan menentukan pandangan terhadap aturan main yang digunakan saat ini. Bila dipandang

kelembagaan sekarang tidak efisien, misalnya gagal mencapai pertumbuhan ekonomi maupun kedar dalam membagi kesejahteraan antarpelakunya, maka hasrat untuk mengubah kelembagaan (*institutional change*) dipastikan akan terjadi (Yustika, 2013).

Sampang sebagai daerah produksi garam terbesar di Indonesia dengan besaran luas tambak, banyaknya petani tambak menjadikan sampang mampu memproduksi garam dengan jumlah yang melimpah, adapun sebaran daerah produksi garam di masing-masing kecamatan yang ada di sampang memiliki kemampuan produksi garam dengan jumlah yang berbeda sebagaimana pada Tabel 1.4.

Tabel 1. 4 Produksi Garam pada Masing-Masing Kecamatan di Kabupaten Sampang 2022

No	Kecamatan	Luas (Ha)	Produksi (ton)	%
1	Pangarengan	672.017	20.735	
2	Sreseh	1.354.56	19.027	
3	Sampang	547.4	11.864	
4	Jrengik	183.0646	1.537	
5	Camplong	43.48	609	
6	Banyuates	13.92	20	
	Jumlah	2.814.44	53.792	

Sumber: Dinas Perikanan Kabupaten sampang 2023

Kecamatan yang terdapat di sampang masih terpecah lagi kedalam masing-masing desa seberasa besar tingkat produktifitas garamnya yang hampir semua desa di Kabupaten Sampang aktif dalam kegiatan produksi.

Tabel 1. 5 Besaran Produktivitas Tambak Garam Pada Masing-Masing Desa di Kabupaten Sampang 2022

No	Kecamatan	Desa	Rata-rata produktivitas (ton/Ha)
1	Pangarengan	Apaan	90
2	Pangarengan	Gulbung	90
3	Pangarengan	Pangarengan	90
4	Pangarengan	Ragung	85
5	Sreseh	Disanah	95
6	Sreseh	Klobur	86
	Sreseh	Labang	86
7	Sreseh	Labuhan	86
8	Sreseh	Marparan	95
9	Sreseh	Plasah	86
10	Sreseh	Sreseh	86
11	Sreseh	Taman	86
12	Sampang	Polagan	85
13	Sampang	Aeng Sareng	85
14	Sampang	Karang Dalem	85
16	Jrengik	Asemnunggal	85
17	Jrengik	Asemraja	85
18	Camplong	Dharmacamplong	85
19	Camplong	Tambaan	85
20	Banyuates	Masaran	85

Sumber: Dinas Perikanan (data rekapitulasi tahun 2023)

Desa Pangarengan Kecamatan Pangarengan Kabupaten Sampang merupakan salah satu tempat yang memiliki tambak garam dan berpotensi untuk pengembangan desa wisata edukasi garam karena tingkat produksi garam pada tahun 2021 sebesar 164.601ton sesuai dengan lahan tambak garam yang luasnya sekitar 1.866,5 ha dan bisa dikatakan sebagai lahan yang sangat produktif.

Tabel 1. 6 Produksi Garam di Kecamatan Pangarengan tahun 2021

No	Kecamatan	Luas (Ha)	Kisaran Produktifitas (ton/ha)	Produksi (ton)	%
1	Pangarengan	1.866,5	80-100	20.735	90%

Sumber data: BPS Kecamatan Pangarengan dalam Angka Tahun 2021. (data diolah)

Kelembagaan Ekonomi Petani adalah kelembagaan petani baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, yang memiliki kegiatan usahatani dari hulu sampai hilir di sektor pertanian yang ditumbuhkembangkan oleh, dari, dan untuk petani guna meningkatkan skala ekonomi yang menguntungkan dan efisiensi usaha. Program KEP dikhususkan untuk kelompok tani atau Gabungan kelompok tani (Gapoktan). Sampai saat ini kondisi kelembagaan tersebut dihadapkan pada beberapa permasalahan, antara lain harga jual garam yang tidak menentu, dikarenakan dapat berubah sewaktu-waktu tanpa adanya patokan harga yang jelas, bahkan terkadang harga garam dipermainkan oleh perusahaan.

Tabel 1. 7 Harga garam di Pangarengan

No	Tahun	Harga/kg (Rp)		
		K1	K2	K3
1	2020	250	150	100
2	2021	500	450	400
3	2022	2700	2500	2300
4	2023	2000	1700	1300

Sumber: Dinas Perikanan Sampang 2024

Perbedaan harga jual garam pertahun bahkan permusim tergantung pada musim, jumlah produksi, hingga stok garam menjadikan tidak adanya patokan pasti harga garam. Yang tentunya me njadikan harga garam semakin terombang-ambing dan menjadi dilema psara petani. Sedangkan menurut informan 1 menyampaikan bahwa harga garam paling gila adalah pada tahun 2023, ia mengatakan bahwa:

“Kalau harga lagi naik seperti tahun-tahun ini ibarat harga seribu bisa jadi sejuta. Kalau harga standar kadang 100 jadi 150 sekali panen. Kalau garam itu kan enakanya bukan sekali panen. Kalau petani padi sekali panen udah selesai. Kalau garam sekali ada panas angin masih normal tiap minggu panen lagi kalau dikasih air.”

Informan 1 menyampaikan harga garam naik seperti pada tahun ini (2023)

diibaratkan harga yang biasanya harga garam hanya seribu bisa sampai satu juta.

Misal harga standar terkadang harga 100-150 ribu. Sehingga,

Harga paling mahal saai ini sampai 300rb per sak, ukurannya tidak pasti tergantung masing-masing produsen biasanya 50-80kg. harga gila itu gak masuk akal waktu musim kemarau awal-awal. Sekarang ini 50rb per karung. Itu bukan permurah karena tahun sebelumnya pernah sampai 20-25rb per sak

Sehubungan hal tersebut, diperlukan upaya transformasi kelembagaan petani menjadi kelembagaan ekonomi petani guna meningkatkan skala usaha/ekonomi dan efisiensi usaha serta posisi tawar petani, sehingga menjadi kelembagaan ekonomi petani yang profesional, kuat dan mandiri. Peningkatan kapasitas kelembagaan ekonomi petani diarahkan untuk membentuk koperasi atau badan usaha lainnya sesuai dengan kebutuhan, kultur petani dan potensi wilayah serta disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang perlindungan dan pemberdayaan petani, dinyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya berkewajiban mendorong dan memfasilitasi terbentuknya kelembagaan petani dan Kelembagaan Ekonomi Petani (KEP). Kegiatan penumbuhan dan pengembangan kelembagaan ekonomi petani memang belum sepenuhnya maksimal karena adapun perhatian yang diberikan pemerintah daerah melalui asosiasi atau yang disebut dengan PUGAR yaitu kelembagaan paling tinggi di tingkat kabupaten, dibawahnya ditingkat kecamatan kelembagaanya berupa koperasi, lalu yang paling bawah dilingkup

desa berupa kelompok. Sebagaimana yang disampaikan oleh salah satu informan yang bernama Ali Wafi selaku petani garam penggaraman di Desa Pangarengan, menyampaikan bahwa:

“Kalau dari bawah itu kelompok, kalau naik ke kecamatan itu koperasi, kalau naik lingkup keatas lagi asosiasi bukan asosiasi petambak, ya mengatas namakan petambak tapi di dalamnya petani, pedagang, pengepul semua yang memiliki program yaitu PUGAR, jadi PUGAR itu program dari pemerintah kalau mau melihat kelembagaannya. Kalau dibawah ya cukup kelembagaan kelompok (KUGAR) itu terdiri dari petambak-petambak petani didalamnya”

Salah satunya adalah pelaksanaan program PUGAR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat) yang menghapus dominasi petani garam tradisional menjadi masyarakat petani garam pesisir yang kreatif. Menciptakan iklim usaha masyarakat pesisir menjadi kreatif dengan pemberdayaan masyarakat, butuh campur tangan pemerintah agar masyarakat memiliki posisi tawar (*bargaining position*) melalui kebijakan real yang mampu melihat kondisi saat ini masyarakat petani garam sangat kekurangan modal kerja maupun investasi, juga ketiadaan alat pengolahan garam, agargaram yang produksibaik sesuai selera pasar, intinya adalah Swasembada Garam Nasional. berdampak terhadap tingkat pendapatan para petani dan masyarakat sekitarnya (Erna & Adriyani, 2019).

Berdasarkan implementasi kebijakan pemerintah melalui Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2011, tentang *“Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional”*, dan implementasi Peraturan Direktur Jenderal Kelautan, Pesisir, dan Pulau-pulau Kecil Nomor 05/PER-DJKP3K/2014 Tahun 2014 tentang *“Pedoman Teknis Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR)”*, pemerintah mengambil langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangan lembaga masing-masing. Tindak lanjut kebijakan pemerintah ini adalah dicanangkannya Program Pemberdayan

Usaha Garam Rakyat (PUGAR) dalam upaya untuk lebih mempercepat pengembangan sektor riil dan pemberdayaan masyarakat guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional terhadap masyarakat pesisir pantai (Erna & Adriyani, 2019).

Selain itu, pemerintah juga menerbitkan Perpres No. 126 tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Pergaraman Nasional sebagai komitmen dan upaya pemerintah untuk mendukung swasembada garam supaya mampu mengoptimalkan penggunaan sumber daya kelautan guna meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat Indonesia. Indonesia memproduksi dua jenis garam yaitu garam konsumsi dan garam industri yang digunakan untuk kebutuhan manusia, setidaknya terdapat 16 kebutuhan garam yang disebutkan dalam Perpres No. 126 tahun 2022. Dari kedua jenis garam dengan spesifikasi beberapa kebutuhan garam tersebut di produksi di Kabupaten Sampang tepatnya di Desa Pangarengan. hal tersebut dikarenakan struktur tanah, jenis air laut dan cuaca yang ada di Madura sehingga dapat menghasilkan kebutuhan garam dengan jenis garam konsumsi dan garam Industri dengan kualitas terbaik.

Adapun pegaraman rakyat di Indonesia sebagaimana di Kabupaten sampang pada Desa Pangarengan yang masih menggunakan metode solar evaporasi menjadikannya tergantung pada iklim dan cuaca. Demikian juga aplikasi teknologi tradisional menjadikannya tidak efisien dalam biaya. Sehingga usaha garam ini menghadapi permasalahan risiko baik pada aspek produksi dan biaya masih menghadapi risiko produksi dan biaya. Belum lagi, struktur pasar yang tidak berp ihak pada pegaram rakyat juga berpengaruh pada harga yang diterima sehingga akhirnya berdampak pada risiko pendapatan yang diterima pegaram rakyat termasuk di Madura (Fauziyah dan Ihsannudin, 2014).

Berdasar kondisi tersebut pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan menginisiasi program PUGAR (Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat). Program ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pegaram rakyat melalui peningkatan kuantitas dan kualitas produksi garam. Mengacu pada UU No. 7 tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi daya ikan, dan Petambak Garam Pasal 1 ayat 28 bahwa:

“Kelembagaan adalah lembaga yang ditumbuhkembangkan dari, oleh, dan untuk nelayan, pembudi daya ikan, atau petambak garam atau berdasarkan budaya dan kearifan lokal”

Undang-undang ini mempertegas dengan adanya kelembagaan dapat membantu petani garam terutama dalam hal produksi garam yang diharapkan nantinya bisa memiliki keunggulan baik komparatif maupun kompetitif sehingga dapat berperan menumbuhkan perekonomian, selain itu pada pasal 3 juga diperjelas tentang perlindungan dan pemberdayaan nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam ayat c adalah bertujuan untuk:

“Meningkatkan kemampuan dan kapasitas nelayan, pembudi daya ikan, dan petambak garam; menguatkan kelembagaan dalam mengelola sumber daya kelautan serta dalam menjalankan usaha yang mandiri, produktif, maju modern, dan berkelanjutan; dan mengembangkan prinsip kelestarian lingkungan”.

Namun pada kenyataannya program-program ini masih perlu adanya kritisi yang berguna untuk meningkatkan performa agar lebih baik lagi (Ihsannudin, 2016). Belum ada penelitian yang membahas tentang studi lanjut yang terfokus kelembagaan ekonomi dengan petani garam terutama dalam peran kelembagaan yang masih belum maksimal.

Berdasarkan dari hasil wawancara di lapangan menunjukkan terdapat adanya permasalahan yang dihadapi oleh petani garam di Pangarengan Sampang, terutama dalam hal kelembagaan ekonominya. Adapun beberapa

fenomena data yang disampaikan oleh petani garam, masyarakat desa pangarengan sebagai mantong di Desa Pangarengan Kecamatan Pangarengan Kabupaten Sampang.

Pertama, tidak adanya keterlibatan pemerintah terhadap penggaraman dalam penentuan harga garam. Harga jual garam yang tidak pasti dapat berubah sewaktu-waktu menjadikan dilema para petani garam karena ketidakpastian harga garam berpengaruh terhadap pendapat yang mana juga digunakan untuk perputaran produksi berikutnya. Informasi ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh pak Mabur (70 tahun) yang mengatakan:

“Masalahnya kan garam ini tidak 100% ditangani oleh pemerintah hanya perorangan jadi bisa diombang-ambing harga itu karena tidak ada patokan harga yang pasti seperti beras, jadi perusahaan bisa memainkan harga, masyarakat mau apa? kalau ada pengawasan pemerintah kan tidak”

Pernyataan tersebut merupakan masalah nyata yang dihadapi oleh petani garam di Desa Pangarengan yang perlu adanya perhatian khusus dan dicarikan solusi supaya usaha garam rakyat yang menjadi mata pencaharian utama dan mayoritas masyarakat Pangarengan dapat teratasi. Ditambah dengan proses pembuatan garam di Pangarengan yang kebanyakan masih menggunakan cara tradisional artinya mereka mengandalkan penuh cuaca, jika sering hujan maka produksi terbelangai dan berpotensi gagal. Disamping produksi yang mengandalkan cuaca, masalah permodalan juga menjadi masalah yang dialami oleh para petani garam, jika mereka gagal produksi artinya pendapatan mereka rendah atau bahkan dalam satu musim selama hujan tidak memproduksi sama sekali, sehingga untuk produksi selanjutnya mau tidak mau harus meminjam modal supaya masih bisa melakukan produksi. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh informan yang bernama Tomi (30 tahun) menyampaikan:

“Untuk hambatan, dari segi modal. Lalu untuk produksi dari faktor angin dan panas dua-duanya harus ada, jadi ada angin harus ada panas. Ada

panas tanpa angin, garam akan lembut, ada angin tanpa panas itu lama tumbuhnya. Cara mengatasi hambatan untuk modal minjam ke bank, karena koperasi masih minim. Kalau untuk hambatan produksi hanya pasrah bergantung cuaca.” (Sumber: Tomi, Salah satu Ketua KUGAR Desa Pangarengan, 2023)

Dari wawancara tersebut selain faktor cuaca, modal menjadi salah satu dilematik para petani ketika produksi. Menurut Tomi, selaku salah satu ketua KUGAR di Desa Pangarengan ketika kekurangan modal lebih memilih untuk meminjam ke Bank, dikarenakan peminjaman di koperasi dana masih minim karena simpanan koperasi yang hanya mengandalkan iuran anggota dan tabungan petani.

Dari studi yang telah dikembangkan bahwa kelembagaan petani garam yang ada belum mampu berfungsi secara optimal artinya masih perlu digali lebih dalam lagi terkait dengan peran kelembagaan ekonomi petani garam di Kabupaten Sampang tepatnya di Desa Pangarengan. Hal tersebut dikarenakan permasalahan pegaraman yang ada masih belum mampu diatasi oleh kelembagaan. Seharusnya, dengan adanya kelembagaan petani garam menjadi lebih optimal dalam menjalankan usaha pegaraman yang ada dan mampu meminimalisir permasalahan yang dapat menghambat produksi maupun penjualan garam. Dengan begitu, perekonomian di Sampang terutama bagi petani garam selaku mata pencaharian utama dapat stabil dan maksimal. Sehingga judul skripsi ini adalah **STUDI KELEMBAGAAN EKONOMI PETANI GARAM DI KABUPATEN SAMPANG.**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis dapat merumuskan masalah Bagaimana Peran kelembagaan ekonomi terhadap petani garam di Kabupaten Sampang?

1.3. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah yang diambil, maka tujuan penelitian ini adalah Untuk menganalisis peran kelembagaan ekonomi terhadap petani garam di Kabupaten Sampang.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan dan pemahaman lebih tentang studi kelembagaan ekonomi daerah pesisir terutama bagi petani garam dan pemerintah mampu mendukung pengembangan usaha tani petani garam di Kabupaten Sampang maupun Indonesia.

2. Aspek Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dan pertimbangan dan sumbangan pemikiran bagi kelembagaan yang ada di Kabupaten Sampang dalam upaya meningkatkan perekonomian petani garam guna memaksimalkan potensi ekonomi daerah pesisir.